*Recueil d'études*
*« Congo 1955-1960 »*
Académie royale des Sciences
d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 413-422 (1992)

*Verzameling studies*
*« Congo 1955-1960 »*
Koninklijke Academie voor
Overzeese Wetenschappen (Brussel)
pp. 413-422 (1992)

# LE CONGO, RÉDUIT NATIONAL BELGE

PAR

J. TEMMERMAN *

En 1914, on parla de réduit national pour la position fortifiée d'Anvers, puis pour la boucle de l'Yser, mais en outre les ministres belges avaient dû s'établir au Havre et des bases militaires se trouvaient également en France (à Calais et à Gaillon notamment).

Entre 1940 et 1945, des unités de l'armée belge furent installées en France d'abord, puis en Grande-Bretagne avec le gouvernement et, même après la libération, des brigades furent envoyées en Irlande du Nord pour y être entraînées.

Ces précédents amenèrent la Commission militaire mixte (14 parlementaires et 3 officiers), instituée par l'arrêté du Régent du 5 septembre 1946, à considérer, comme la commission des Affaires étrangères du Sénat, que « la Belgique est un territoire sans profondeur, n'offrant aucune possibilité propre de repli, survolable de part en part en quelques minutes, exposée à être traversée par des pointes de blindés hardis en quelques heures » [1]**.

Dès lors la Commission, présidée par le vicomte Cossée de Maulde, suggéra des accords avec certains pays étrangers pour y constituer des dépôts militaires belges hors d'atteinte.

En outre, la Commission proposa l'établissement d'une base au Congo. En réalité elle en suggéra deux :

> Une base mixte (armée de terre-aviation) et unique, sise dans la région nord-ouest de Kamina, que la Commission a reconnue comme étant parfaitement salubre et d'accès facile, et une base maritime à Matadi, tête de ligne de la communication par mer.
>
> La liaison et le transport des troupes du Bas-Congo à Kamina incomberaient à l'aviation [1].

La base aérienne comprendrait d'abord une escadrille de transport et de communication et une école technique pour indigènes, puis une école

---

* Docteur en droit, chargé de cours à l'École royale militaire; avenue de la Renaissance 30, B-1040 Bruxelles (Belgique).

** Les chiffres entre crochets [ ] renvoient aux notes et références, pp. 421-422.

de pilotage avancé et un atelier d'entretien et de réparation, puis enfin, en une troisième phase, l'installation d'une unité de combat et le développement des organismes de la base.

La base terrestre serait constituée au départ d'un camp pour une troupe de 200 à 300 hommes, puis de dépôts et d'ateliers.

À la base navale de Matadi serait stationnée une unité de transport de la Force navale affectée à la relève des troupes.

Il s'agissait bien selon la Commission mixte d'un prolongement de la défense de la métropole et non de la défense de la colonie.

Et la commission envisageait l'envoi de miliciens à Kamina:

> Le camp recevrait originairement, pour un terme de quatre mois au plus, de petits contingents de miliciens (candidats gradés et aéroportés) désireux de poursuivre au Congo un entraînement intensif, quitte à apprécier par après selon les résultats de l'expérience, les développements dont cet organisme serait susceptible [1].

Dans l'esprit des membres de la Commission, il s'agissait donc bien, tout au moins «originairement», de miliciens volontaires («désireux de poursuivre au Congo un entraînement intensif»), ce qui n'était contraire ni à la Constitution [2], ni à la Charte coloniale [3].

Mais n'aurait-ce pas été contraire à des dispositions du droit international?

Les signataires de l'Acte de Berlin s'étaient engagés à respecter la neutralité des territoires situés dans le bassin du Congo; en cas de dissentiment il fallait recourir à la médiation ou à l'arbitrage; en cas de conflit, les autres puissances devaient intervenir pour protéger les possessions des puissances belligérantes [4].

Interrogé sur la question de savoir si l'envoi de troupes métropolitaines était compatible avec les stipulations de l'Acte général de la Conférence de Berlin, M. Muûls, jurisconsulte du département des Affaires étrangères, répondit par l'affirmative pour les raisons suivantes:

— Les dispositions invoquées doivent être considérées comme caduques et périmées en vertu de nouveaux traités: Convention de Saint-Germain-en-Laye [5], Pacte des Nations Unies [6];
— Les puissances en possession des territoires formant le bassin du Congo devaient proclamer leur neutralité dans le cas d'une guerre à laquelle elles ne se trouveraient pas partie;
— L'Acte de Berlin n'impose pas la neutralisation mais n'en fait qu'une faculté, de sorte que, même si cette disposition était en vigueur, elle n'empêcherait pas le maintien au Congo, en temps de guerre, de troupes métropolitaines [7].

Des apaisements ayant donc été obtenus sur la compatibilité de l'envoi de militaires métroplitains au Congo avec la Constitution, avec la

Charte coloniale et avec le droit international, les mesures d'exécution commencèrent à être prises.

Le major Janssens, qui, le 15 juillet 1947, avait été envoyé au Congo pour y déterminer un site propice à l'installation d'une base métropolitaine, fut, le 1er janvier 1949, nommé commandant de la base (?) de Kamina ... avec mission de la construire.

Les collaborateurs du major Janssens, les « militaires campés d'Afrique » devaient avoir souscrit « un engagement volontaire de servir en Afrique » [8].

L'acte d'engagement des militaires de carrière et, plus tard, des « techniciens OTAN » (volontaires de courte durée) contenait le texte suivant : « J'accepte ma désignation éventuelle pour une unité stationnée dans la base métropolitaine du Congo ».

Ceci valait, précisait une note en bas de l'acte, « uniquement pour la Force aérienne et la Force navale ainsi que pour certaines unités de la Force terrestre désignées par le département ».

Les miliciens para-commandos signaient une déclaration analogue avant leur service militaire. Les autres miliciens ne pouvaient être envoyés au Congo que s'ils acceptaient, par écrit avant leur départ, pareille désignation [9].

En vertu de l'article 16 de la loi du 15 juin 1951, les miliciens résidant au Congo avaient le choix entre effectuer leur service dans les bases métropolitaines ou, s'ils contractaient un engagement volontaire, être affectés à la Force Publique ou dans un service public de la colonie.

La Constitution était donc bien appliquée : pour servir à la défense du Congo, les miliciens devaient être volontaires.

Les bases métropolitaines devaient évidemment être protégées. Et cette protection se confondit de plus en plus avec la défense du Congo.

Dans son rapport relatif au budget de la Défense nationale pour 1953, le sénateur Van Gerven écrivait :

> ... Nous devons dégager les eaux territoriales et le fleuve Congo des mines qui y seraient posées par l'ennemi ... Une base aérienne actuellement en voie d'exécution dans le Bas-Congo est destinée à servir de base de transit pour les troupes se rendant à la base principale de Kamina. En outre cette base doit permettre d'opérer contre les navires ennemis qui menaceraient le port de Matadi.

Et le rapporteur estimait que la base de Kamina pourrait « participer à la défense aérienne des industries situées au Katanga » et que, « quant à nos coloniaux, la présence de troupes métropolitaines est de nature à les rassurer au moment même où le Mau-Mau sème la terreur dans un territoire colonial voisin » [10].

Lors de la discussion du budget, le colonel De Greef, ministre de la Défense nationale, répondant à une suggestion du sénateur Vreven,

déclara que le Comité ministériel de défense avait marqué son accord pour assurer, en temps de guerre tout au moins, un commandement unique de toutes les forces qui peuvent concourir à la défense de la colonie, et ce sous l'autorité du gouvernement général du Congo [11].

L'exposé des motifs du projet de loi « organisant en ce qui concerne les bases métropolitaines d'Afrique la poursuite et la répression des infractions » [12] contenait le passage suivant :

> Les troupes de la base ne sont évidemment pas destinées à la défense des territoires d'outre-mer, mais bien, on l'a dit, à la défense éloignée de la métropole. Dans certaines éventualités il faut cependant que ces troupes puissent intervenir sur ces territoires.

Et faisant allusion aux travaux préparatoires à la révision de la Constitution [13], l'exposé des motifs poursuivait :

> ... l'article 1er, alinéa 4, de la Constitution n'exclut pas que, dans des cas urgents, des éléments de troupes métropolitaines puissent apporter leur secours à des troupes coloniales en grave danger.

Le Conseil d'État [14] insista pour qu'il soit précisé dans le texte que les troupes de la base métropolitaine ne pouvaient être requises par le gouverneur général que pour suppléer exceptionnellement à l'insuffisance de la Force Publique du Congo.

L'avis du Conseil d'État ne fut pas entièrement suivi. L'article 22 de la loi du 29 juillet 1953 se lit en effet comme suit :

> Art. 22. — En cas d'émeutes ou de troubles graves, le gouverneur général peut réquisitionner les troupes et les moyens des bases. Ce pouvoir ne peut être délégué. Le gouverneur général désigne l'autorité militaire à la disposition de laquelle il place les unités et les moyens ayant fait l'objet de la réquisition.

Envisagée par la commission de révision constitutionnelle de la Chambre des Représentants en 1893 comme « secours que, dans un cas urgent, un navire ou les soldats de marine qui se trouvent à son bord pourraient donner à des troupes coloniales en grave danger » [15], l'exception devenait une règle.

En février 1952, la Force aérienne éprouvait des difficultés à trouver des volontaires pour les bases métropolitaines. Le colonel De Greef, ministre de la Défense nationale, demanda l'avis de trois juristes.

MM. Devadder (Affaires étrangères), Durieux (Colonies) et Picard (Défense nationale) rédigèrent une note de onze pages dans laquelle on trouve la conclusion suivante :

> Le texte constitutionnel, les travaux préparatoires, l'opinion du législateur, celle du Conseil d'État, tous ces éléments d'interprétation, permettent de conclure que la condition de recrutement par des engagements volontaires ne s'applique qu'aux troupes belges destinées effectivement à la défense de la Colonie ; qu'au contraire tout militaire belge peut être envoyé, même sans son consentement, à la base belge du Congo ...

Mais une condition de fait est pour cela requise: c'est que ces troupes ne soient pas destinées à la défense de la colonie [9].

Toutefois, les juristes admettaient que les troupes métropolitaines pourraient porter secours à la Force Publique congolaise dans les cas de danger grave et d'urgence, «c'est-à-dire, en fait, à titre tout à fait exceptionnel».

Le ministre décida que le personnel destiné aux forces métropolitaines cantonnées au Congo pourrait être désigné d'office [16].

En juillet-août 1952, une délégation de la commission sénatoriale de la Défense nationale se rendit au Congo pour visiter les bases métropolitaines.

Le voyage de cette délégation est intéressant à plus d'un titre.

D'abord son président, le vicomte Cossée de Maulde, avait présidé la commission militaire mixte de 1946 qui avait voulu, par l'établissement de bases, prolonger la défense de la métropole et non défendre la colonie. Il était donc particulièrement qualifié pour vérifier le respect de l'idée initiale.

Ensuite, les membres dont presque aucun n'avait été en Afrique, possédaient des yeux neufs pour examiner la colonie et se rendraient compte des éventuelles difficultés d'adaptation des militaires débarquant pour servir dans les forces métropolitaines du Congo.

Enfin, le pouvoir législatif, chargé d'établir les règles, de voter les crédits et de vérifier leur utilisation, déléguait pour la première fois un groupe chargé de contrôler sur place l'état des bases métropolitaines.

Le trajet dans un avion à court rayon d'action permit aux membres, lors d'étapes à Bidon V, Fort-Archambault, Gao, Kano, etc. de faire connaissance avec les colonies françaises et britanniques. Les sénateurs trouvèrent que la comparaison était nettement en faveur de la colonie belge: indigènes mieux vêtus, en meilleure santé et mieux traités qu'ailleurs.

Toutefois, le Belge entendait demeurer maître au Congo et pour longtemps. Après une demande de livres par des habitants de Libenge, un membre fut discrètement abordé par un missionnaire qui chuchota: «Ne leur envoyez pas de livres, c'est dangereux». À Léopoldville, le secrétaire de la délégation, attendant à la poste derrière une indigène arrivée avant lui, fut rappelé (vainement) à l'ordre par l'employé européen: les Blancs devaient passer d'abord.

Lors d'une réception, une table occupée par quelques Noirs était superbement ignorée par les Européens. Le président de la délégation alla à cette table saluer les indigènes, surpris, puis radieux. Des moues apparurent sur le visage de quelques coloniaux: ces «métropolitains» n'avaient guère d'éducation, ils ne respectaient pas le mode de vie au Congo.

Le commandant de la base de Kamina avait l'élégance d'encore loger dans une paillotte alors que la plupart de ses adjoints disposaient d'une maison. Et à propos de logement, les délégués furent bien étonnés d'apprendre qu'un quartier, irrespectueusement baptisé « Couillonville », se construisait pour abriter en cas de conflit des ministres et des fonctionnaires. N'était-ce pas pousser un peu loin le souci de la défense de la métropole, se demandèrent certains?

La délégation constata des opinions divergentes entre autorités métropolitaines et autorités de la colonie. Ces dernières estimaient, par exemple, qu'un militaire européen au Congo devait avoir au moins le grade d'adjudant. Les membres de la délégation se récrièrent: il n'était pas question qu'un para-commando débarquant à Matadi reçoive automatiquement une étoile d'argent.

Les sénateurs se rendirent ensuite dans le Bas-Congo. Le colonel Desmet chargé de la base de Kitona étudiait encore dans quel sens devraient être orientées les pistes du futur aérodrome et dirigeait la construction des premiers bâtiments.

Là fut soulevée la question de la défense du bas-fleuve, déjà évoquée au Sénat. La délégation se rendit donc à Banana pour examiner la possibilité d'y installer un port militaire et au fort de Shinkakassa chargé d'interdire le fleuve à des navires ennemis.

Ce fort abritait bien une batterie de la Force Publique, mais la culasse d'un des deux gros canons, fêlée, devait être remplacée par une pièce fabriquée en Belgique où on avait envoyé la culasse de l'autre pièce pour servir de modèle. Aucun de ces canons n'était donc en état de tirer. La délégation estima que les deux canons devaient redevenir opérationnels dans le plus bref délai.

Ainsi, elle confirmait que la défense des bases métropolitaines coïncidait, fût-ce partiellement, avec la défense de la colonie.

Il n'est dès lors pas étonnant que la commission prît intérêt à l'instruction de la Force Publique et que dans les conclusions de son rapport elle ait suggéré un renforcement de la défense de la colonie, l'établissement d'un état-major commun aux troupes métropolitaines et à la Force Publique et la protection des points vitaux contre le sabotage [17].

Militairement, Congo et Belgique tendaient à ne former qu'un tout.

C'est ce que confirmait l'exposé des motifs du projet de déclaration de révision de la Constitution déposé par le gouvernement (social-chrétien) à propos de l'alinéa 4 de l'article premier:

> ... Les nécessités de la défense propre du Congo ne permettent pas de maintenir dans un texte constitutionnel l'interdiction de recruter des troupes de l'armée belge à cette fin, autrement que par des engagements volontaires, la défense du Congo pouvant d'ailleurs être intimement liée à celle de la Belgique [18].

Le rapporteur à la Chambre, M. De Schryver, estimait également nécessaire la suppression d'une disposition « dépassée par les événements contemporains » [19].

La révision fut décidée, mais le nouveau gouvernement (socialiste-libéral) ne put la mener à son terme, l'opposition refusant de participer aux travaux (nécessitant une majorité de deux tiers).

Et toujours sous le régime de la Constitution de 1893, le 15 avril 1953, quarante-quatre para-commandos embarquent sur le transport de troupes *Kamina* et arrivent à Matadi le 2 mai. Ce fut le premier des vingt-quatre détachements para-commandos qui se succédèrent en Afrique jusqu'au 17 août 1962.

Mais contrairement à la Force terrestre, la Force aérienne éprouvait encore des difficultés à trouver des volontaires, particulièrement pour le personnel de bord des avions stationnés à Kamina. Son état-major, en octobre 1957, demanda au ministre de la Défense nationale, M. Spinoy, s'il ne lui serait pas possible d'envoyer dans les bases des militaires désignés d'office.

En février 1958, M. Spinoy répondit par une note déclarant: « Le personnel destiné aux forces métropolitaines stationnées au Congo belge peut au besoin être désigné d'office. Chaque cas me sera soumis pour décision » [20].

Plus tard, M. Spinoy a précisé qu'il ne s'agissait que de personnel de métier et que le gouvernement dont il faisait partie n'avait pas envoyé de miliciens au Congo. « Sauf des para-commandos », ajouta son successeur, M. Gilson. Certes, mais comme nous l'avons vu, les miliciens para-commandos s'étaient déclarés d'accord pour un service dans les bases.

La révision de la Constitution n'avançait toujours pas (en fait l'alinéa 4 de l'article premier ne fut supprimé que plusieurs années après l'indépendance du Congo) et le ministre de la Défense nationale tenta d'obtenir un texte lui permettant formellement d'envoyer des non-volontaires dans les bases.

Le 12 août 1958, il soumit à la section de législation du Conseil d'État un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté du Régent du 10 juillet 1950, pour permettre l'affectation de tout militaire déclaré apte aux bases métropolitaines du Congo.

Pour la première fois, un texte du pouvoir exécutif prévoyait formellement l'envoi de non-volontaires en territoire africain [21].

Daté du 21 janvier 1959, mais connu plus tôt, l'avis du Conseil d'État contenait les considérations suivantes:

> Le Constituant a voulu que les troupes métropolitaines se trouvant en Afrique puissent d'office prêter leur concours aux troupes coloniales en difficulté. Il a semblé toutefois, en ce qui concerne la défense intérieure des territoires d'outre-mer, qu'il convenait de limiter l'intervention des troupes de la base aux seuls cas où les difficultés

rencontrées par les troupes coloniales résulteraient d'émeutes ou de troubles graves. D'autre part, on a cru aussi devoir subordonner l'intervention des forces métropolitaines à la condition que ce soit le gouverneur général lui-même qui les appelle par voie de réquisition ...

En conséquence, les troupes belges des forces armées métropolitaines d'Afrique, en vertu d'une désignation d'office, pourraient, au même titre que les troupes constituées de volontaires, être réquisitionnées par le gouverneur général du Congo en cas d'émeutes ou de troubles graves ...

Et le Conseil d'État proposa de rédiger comme suit un nouvel article premier à l'arrêté du Régent du 10 juillet 1950:

Dans les limites fixées par les lois sur la milice, tout militaire reconnu apte physiquement au service d'Afrique ... peut être affecté d'office aux bases métropolitaines d'Afrique sans faire partie du cadre permanent de ces bases. Ce militaire est dit militaire campé d'Afrique.

Le Conseil d'État avait estimé que puisque des miliciens pouvaient être désignés d'office pour un pays allié (art. 63 des lois sur la milice coordonnées le 2 septembre 1957), ils pouvaient aussi l'être pour un territoire plus qu'allié, le Congo belge.

Mais il existait toujours l'alinéa 4 de l'article premier de la Constitution et des incidents à la base de Kitona en octobre 1958 avaient démontré que l'utilisation de troupes métropolitaines pour la «défense intérieure» du Congo n'était pas une pure hypothèse d'école. Cela fut confirmé lorsque le 5 janvier 1959 des troupes métropolitaines (une partie du 3e bataillon para-commando) furent appelées à Léopoldville pour aider la Force Publique à y maintenir l'ordre.

La gauche socialiste, appuyée par des démocrates-chrétiens, mena une vive campagne contre l'envoi de miliciens au Congo. Le 31 octobre 1959, un hebdomadaire [22] sous le titre «Miliciens-Union minière, vous violez la Constitution!», cita le cours de droit professé à l'École royale militaire [23] et demanda aux parlementaires et au syndicats socialistes de s'opposer «de toutes leurs forces et par tous les moyens à la violation de la Constitution et à l'envoi du contingent au Congo».

M. Gilson, ministre de la Défense nationale, abandonna sagement son projet d'arrêté royal et déclara le 3 novembre 1959 à la Chambre des Représentants:

Le gouvernement n'utilisera aucun milicien pour le service des bases d'Afrique et il recourra uniquement à des volontaires ...

Même si nous (ne) pouvions disposer de tout le personnel spécialisé nécessaire pour assurer le fonctionnement des bases, il serait contre-indiqué d'user aujourd'hui de cette faculté car une telle attitude serait susceptible d'interprétations défavorables. Par conséquent le gouvernement renonce à un texte qui lui donnerait cette possibilité. Par conséquent, aussi, il n'utilisera aucun milicien pour le service des bases d'Afrique et il recourra uniquement à des volontaires.

Le lendemain de l'intervention du ministre devant la Chambre des Représentants, le transport de troupes *Kamina* quitta Ostende pour le Congo avec un groupe d'environ 170 hommes, un détachement de police militaire de la Force terrestre, un autre des unités de défense des aérodromes et un troisième de patrouilles navales.

Et le ministre tint à préciser à cette occasion:

> Les partants sont, dans chaque force, des volontaires de carrière et des miliciens ayant marqué leur accord pour une affectation à un base métropolitaine du Congo [24].

* * *

Au lendemain de la dernière guerre mondiale, le législateur prit des dispositions pour que le Congo devienne un réduit national belge.

À cet effet fut décidée la construction de bases métropolitaines dont l'étendue et le coût élevé indiquaient que les Belges n'imaginaient pas perdre leur possession d'outre-mer.

Le personnel affecté à ces bases n'était pas destiné à la défense de la colonie et ne devait donc pas être composé de volontaires. Les membres des forces métropolitaines au Congo firent pratiquement tous acte de volontariat pour l'Afrique.

Dès 1952 on se rendit compte que la défense des bases métropolitaines se confondait partiellement avec la défense de la colonie (protection des côtes et du bas-fleuve notamment).

Puis des événements extérieurs (Algérie, Kenya ...) et certains incidents firent craindre que la sécurité des bases pût être menacée par des troubles au sein du Congo lui-même; le gouverneur général obtint l'autorisation de réquisitionner les forces métropolitaines.

On en vint même à envisager l'envoi au Congo de miliciens non volontaires.

Le Congo était considéré comme une base belge en 1946.

On peut se demander si, en 1959, ce n'était pas la Belgique qui était devenue une base militaire pour le Congo.

## NOTES ET RÉFÉRENCES

[1] Rapport au nom de la Commission militaire mixte instituée par l'arrêté du Régent du 5 septembre 1946. — Institut géographique militaire, Bruxelles, 1946.

[2] « Les colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique peut acquérir sont régis par des lois particulières. Les troupes belges destinées à leur défense ne peuvent être recrutées que par des engagements volontaires » (alinéa 4 ajouté à l'art. 1 de la Constitution en 1893).

[3] « Pendant la durée de leur service actif, les miliciens belges ne peuvent être autorisés à prendre du service dans l'armée coloniale » (art. 34 de la loi du 18 octobre 1908).

[4] Acte général de Berlin du 26 février 1885.

[5] Convention de St-Germain-en Laye du 10 septembre 1919.
[6] Charte des Nations Unies du 26 juin 1945.
[7] La note originale de M. Muûls est demeurée inédite, mais son auteur en a repris les arguments dans: Le régime international du bassin conventionnel du Congo. *In*: Mélanges offerts à Ernest Mahaim, **3**, Sciences juridiques, pp. 216 et suivantes.
[8] Arrêté du Régent du 10 juillet 1950.
[9] *La Libre Belgique* (Bruxelles), 7-8 novembre 1959, pp. 1 et 2.
[10] Sénat, doc. 324, 1952-1953.
[11] Compte rendu analytique du Sénat, 17 juin 1953.
[12] Sénat, doc. 134, 1951-1952.
[13] Sénat, doc. 112, 1892-1893.
[14] Avis du 29 décembre 1951.
[15] Chambre des Représentants, doc. 115, 24 février 1893.
[16] Compte rendu analytique de la Chambre des Représentants, 3 novembre 1959.
[17] *Le Soir* (Bruxelles), 27 novembre 1952. p. 5.
[18] Chambre des Représentants, doc. 556, 1952-1953.
[19] Chambre des Représentants, doc. 693, 1952-1953, p. 30.
[20] Compte rendu analytique de la Chambre des Représentants, 22 décembre 1959.
[21] C.R.I.S.P., Courrier hebdomadaire du 13 novembre 1959.
[22] *La Gauche* (Bruxelles), 31 octobre 1959.
[23] TEMMERMAN, J. 1956. Cours de droit. École royale militaire, Bruxelles, **1**, p. 313. — HOUTEKIER, A. 1956. Cursus in de rechten. Koninklijke Militaire School, Brussel, **1**, p. 313.
[24] *La Libre Belgique* (Bruxelles), 7-8 novembre 1959.